



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
13 May 2020
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сорок четвертая сессия

15 июня – 3 июля 2020 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие**

Десять лет защиты пространства для деятельности гражданского общества во всем мире

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации*

Резюме

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Клемана Ниалетссоси Вуле, подготовленный в соответствии с резолюцией 41/12 Совета.

* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от представляющего доклад лица.



Содержание

| | <i>Стр.</i> |
|--|-------------|
| I. Введение | 3 |
| II. Деятельность Специального докладчика | 4 |
| III. Подведение итогов | 5 |
| IV. Общие условия | 14 |
| V. Перспективы: к будущей повестке дня | 17 |
| VI. Возобновление призыва к действию | 22 |

I. Введение

1. В своей резолюции 15/21, принятой десять лет назад, Совет по правам человека учредил мандат Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации в целях активизации поощрения и защиты этих основных свобод во всем мире. Приняв это историческое решение, Совет признал необходимость поддержки и защиты гражданского общества и всех лиц, стремящихся к осуществлению своих прав на свободу мирных собраний и ассоциации, в рамках своей работы по продвижению демократии и прав человека. Это решение отражало всеобщее понимание того, что демократия возможна только тогда, когда люди объединяются для выражения своих политических взглядов, занимаются литературной и художественной деятельностью и другими культурными, экономическими и социальными видами деятельности, совершают религиозные обряды или придерживаются других убеждений, образуют профсоюзы и кооперативы и вступают в них, а также избирают руководителей, с тем чтобы они представляли их интересы и отвечали за свои действия.

2. За несколько лет до учреждения мандата Специального докладчика эксперты с тревогой отмечали появление признаков все более ограничительных условий для гражданского общества во всем мире. Росло число государств, в которых гражданское общество сталкивалось с традиционными формами репрессий, такими как тюремное заключение, исчезновения и убийства, что вызывало все большую тревогу. Кроме того, многие правительства принимали новые, зачастую скрытые и изощренные ограничения на осуществление прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Все более жесткие ограничения возникали не только в авторитарных странах, но и в демократических государствах. В ходе совместной кампании неправительственных организаций ее участники призвали правительства обеспечить защиту гражданского общества и противостоять разворачивающемуся кризису, в том числе путем учреждения мандата Организации Объединенных Наций по поощрению и защите прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Движение нашло поддержку у государств из всех регионов мира, которые также обратили внимание на эту тревожную тенденцию. 30 сентября 2010 года Совет по правам человека принял свою резолюцию 15/21, в соответствии с которой и был учрежден этот мандат.

3. С 2010 года Совет продлевал мандат Специального докладчика каждые три года в своих резолюциях 24/5, 32/32 и 41/12. Первый Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Маина Киаи (Кения) вступил в должность 1 мая 2011 года и выполнял свои обязанности до 30 апреля 2017 года. С 1 мая по 30 ноября 2017 года функции Специального докладчика выполняла Анналиса Чампи (Италия). В настоящее время мандатарием является Клеман Ниалетссосси Вуле (Того), который был назначен в апреле 2018 года.

4. В течение последних десяти лет мандатарии работали над созданием благоприятных условий для осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации. С этой целью они прежде всего стремились привлечь внимание международного сообщества к угрозам и вызовам, связанным с осуществлением этих прав, и содействовать расширению их нормативной основы и базы поддержки среди различных заинтересованных сторон. Результатом этого стали 12 поездок в страны, 1 последующее посещение страны, 7 тематических докладов, представленных Генеральной Ассамблее, и 9 – Совету по правам человека, 1 448 сообщений, сотни публичных заявлений и многочисленные встречи, семинары и консультации. Вся эта работа, среди прочих достижений, способствовала активизации обсуждения прав на свободу мирных собраний и ассоциации в рамках международных повесток дня в области прав человека.

5. Учреждение мандата Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации десять лет назад пришлось на решающий момент в истории прав человека. За последнее десятилетие были достигнуты огромные успехи. Существует бесчисленное множество примеров того, как гражданское общество и общественные движения по всему миру стимулировали позитивные изменения в своих общинах, защищали демократические ценности и разрабатывали инновационные

методы решения наиболее насущных мировых проблем. Однако в том же десятилетии увеличилось и число угроз для осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации, а также повысилась их сложность. Сейчас наш мир сталкивается с самой серьезной за 100 лет пандемией, угрожающей здоровью и жизни миллионов людей во всем мире. Хотя эта пандемия является величайшим вызовом, некоторые ответные меры правительств могут усугубить ограничения, оказывающие давление на и без того уязвимое пространство для деятельности гражданского общества.

6. Десятая годовщина мандата Специального докладчика знаменует собой возможность подумать о том, что было достигнуто за это последнее десятилетие. Однако еще важнее то, что это дает возможность заглянуть в будущее и изучить вопрос о том, каким образом мандатарии могут усилить свое влияние в плане поощрения и защиты прав на свободу мирных собраний и ассоциации в течение следующего десятилетия. В докладе содержится обзор деятельности, осуществленной Специальным докладчиком в период с 1 апреля 2019 года по 25 апреля 2020 года, а также обзор первого десятилетия работы в рамках мандата Специального докладчика в форме рассмотрения истоков мандата и тех ключевых областей, в которых был достигнут прогресс. В докладе также содержится анализ прошлых и возникающих проблем, за которым следует изучение извлеченных уроков и стратегических вопросов для будущей повестки дня в области поощрения и защиты прав на свободу собраний и ассоциации. В конце доклада приводится перечень рекомендаций.

7. Для подготовки настоящего доклада Специальный докладчик использовал полученные от общественности материалы и проводил публичные консультации. На момент подготовки настоящего доклада 8 представлений было получено от правительств, 5 – от национальных правозащитных учреждений и 18 – от организаций гражданского общества. В связи с пандемией коронавирусного заболевания 2019 года (COVID-19) Специальный докладчик был вынужден отменить глобальные консультации с гражданским обществом, которые планировалось провести в Сан-Паулу, Бразилия, а также другие мероприятия, запланированные с целью заручиться поддержкой гражданского общества и государств. Вместо этого 26 и 27 марта он провел онлайн-консультации с организациями гражданского общества. Кроме того, 2 апреля были проведены консультации по вопросу о воздействии пандемии COVID-19 на осуществление прав на свободу мирных собраний и ассоциации и на работу гражданского общества. Специальный докладчик выражает признательность всем тем, кто внес вклад в этот процесс. Все документально подтвержденные в настоящем докладе сведения получены от многочисленных партнеров по осуществлению мандата: гражданского общества во всем мире, основной группы правительств в рамках Совета по правам человека, которые участвовали в финансировании некоторых из этих видов деятельности, а также институциональных партнеров и доноров Специального докладчика.

II. Деятельность Специального докладчика

A. Посещения стран

8. Специальный докладчик посетил Шри-Ланку 18–26 июля 2019 года (см. A/HRC/44/50/Add.1) и Зимбабве 17–27 сентября 2019 года. Он благодарит правительства обеих стран за сотрудничество в период, предшествовавший поездкам, и во время поездок.

B. Сообщения

9. За период с 26 апреля 2019 года по 15 апреля 2020 года Специальный докладчик направил в общей сложности 168 сообщений. Его замечания по направленным государствам сообщениям и полученным ответам содержатся в добавлении к настоящему докладу.

С. Участие в различных мероприятиях

10. Среди многочисленных мероприятий, в которых принял участие Специальный докладчик, следует отметить следующие:

- а) 172-ю сессию Межамериканской комиссии по правам человека, которая проходила в Кингстоне 8 мая 2019 года;
- б) консультации по воздействию ограничений на права на свободу мирных собраний и ассоциации на устойчивое развитие, организованные СИВИКУС и проведенные в Йоханнесбурге, Южная Африка, 30 и 31 мая 2019 года;
- в) участие в конференции «RightsCon 2019», проходившей в Тунисе 11–14 июня 2019 года;
- г) совещание Академии Международной организации труда по основополагающим принципам и правам в сфере труда, посвященное 100-летию Организации, которое было проведено в Турине, Италия, 1 и 2 октября 2019 года;
- д) консультации экспертов, проведенные Специальным докладчиком в сотрудничестве с Институтом прав человека Международной ассоциации юристов, по вопросу о роли юристов в протестах, Женева, 4 и 5 ноября 2019 года;
- е) слушания в Европейском парламенте об авторитаризме и сокращающемся пространстве для свободы выражения мнений, свободы прессы и действий правозащитников, состоявшиеся в Брюсселе 18 и 19 февраля 2020 года;
- ж) шестьдесят пятая сессия Африканской комиссии по правам человека и народов, прошедшая в Банжуле 21 октября – 10 ноября 2019 года;
- з) раунд заседаний с участием представителей Межамериканской комиссии по правам человека и организаций гражданского общества, состоявшийся в Вашингтоне, округ Колумбия, 10–13 декабря 2019 года;
- и) выездное совещание по теме замечания общего порядка № 37 Комитета по правам человека, состоявшееся в Глион-сюр-Монтрё, Швейцария, 6 и 7 марта 2020 года.

III. Подведение итогов

А. Учреждение мандата

11. Мандат Специального докладчика был учрежден 30 сентября 2010 года Советом по правам человека в ходе его пятнадцатой сессии. В соответствии с резолюцией 15/21 Совета на мандатария возлагается задача поощрения и защиты прав на свободу мирных собраний и ассоциации во всем мире. Для выполнения своих функций Специальный докладчик использовал различные инструменты, которые включают в себя проведение поездок в страны, реагирование на индивидуальные жалобы, оказание технической помощи правительствам, проведение исследований и подготовку тематических докладов, а также участие в информационно-просветительской работе с общественностью.

12. При учреждении мандата Совет, признавая важность этих прав как таковых, также указал на то, что они предоставляют отдельным лицам возможности для осуществления других прав человека и демократического управления¹. Такая взаимосвязь и взаимозависимость делают эти права ценными показателями соблюдения государством многих других прав человека и поддержки им демократических ценностей².

¹ Резолюция 15/21 Совета по правам человека.

² A/HRC/20/27, пункт 12.

13. Мандат Специального докладчика был принят в ответ на озабоченность в связи с тревожной тенденцией к сокращению пространства для деятельности гражданского общества в силу принятия законов и практики, которые неоправданно ограничивают среду гражданского общества, а также в связи с ростом угроз для осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации. После многих лет постепенной, но неуклонной демократизации и укрепления сектора гражданского общества во многих странах мира стали появляться ограничительные законы и практика, конкретно направленные против поощрения демократии и групп правозащитников. В рамках проекта по защите гражданского общества, начатого в 2007 году международными организациями гражданского общества, были определены эти новые угрозы и обращен настоятельный призыв к международному сообществу принять меры и укрепить солидарность в целях защиты от них гражданского общества³. В рамках Совета по правам человека все большее число стран прилагало согласованные усилия для усиления реакции международного сообщества на эти нападки. Однако, к сожалению, права на свободу мирных собраний и ассоциации были единственными основными свободами, определенными во Всеобщей декларации прав человека, которым не уделялось особое внимание в рамках механизма Организации Объединенных Наций в области прав человека. Этот пробел ограничивал возможности международного сообщества, и Совета в частности, в плане эффективного решения выявленных проблем.

14. Принятие резолюции 15/21 Совета свидетельствовало о широкой поддержке этих свобод, а также о том, что большое число государств из различных регионов мира признали необходимость активизации усилий по защите и расширению пространства для участия гражданского общества. При этом в резолюции был подтвержден свод важнейших принципов, защищающих эти основные свободы, в том числе следующие:

- a) права на свободу мирных собраний и ассоциации являются важнейшими компонентами демократии и прав человека в целом;
- b) права на свободу мирных собраний и ассоциации принадлежат всем людям без какой-либо дискриминации, включая лиц, которые придерживаются не разделяемых большинством или отличных от общепринятых религиозных или политических взглядов, правозащитников, членов и руководителей профсоюзов и других лиц, включая мигрантов;
- c) никто не может быть принужден к вступлению в какую-либо ассоциацию;
- d) данные права заслуживают особой защиты в контексте выборов;
- e) права на свободу мирных собраний и ассоциации ограничиваются только теми случаями, которые допускаются международным правом.

В. Ключевые области работы и достигнутый прогресс

1. Подтверждение основных принципов и поощрение передовой практики

15. В момент учреждения мандата в 2010 году нормативное содержание прав на свободу мирных собраний и ассоциации для многих было неясным. И, хотя эти свободы признаны в большинстве конституций во всем мире, они не были полностью поняты, часто упускались из виду в международном правозащитном дискурсе и серьезно ограничивались внутренним законодательством и практикой. Новый мандат был направлен на восполнение этого пробела и на то, чтобы определять усилия по формулированию, укреплению и, в соответствующих случаях, расширению применимых международных норм, касающихся осуществления этих двух свобод. Эта работа не носила академического или теоретического характера. В ее основе лежали жизненный опыт и потребности гражданского общества и обычных людей,

³ Международный центр некоммерческого права и Всемирное движение за демократию. "Defending civil society" («Защита гражданского общества»), февраль 2008 года. Размещено по адресу http://ecnl.org/dindocuments/244_ICNL-WMD_Defending_CS.pdf.

а также понимание тех условий, в которой они осуществляют права на свободу мирных собраний и ассоциации.

16. Многие ответившие на вопросник респонденты указали данный момент в качестве одного из ключевых вкладов в осуществление мандата. По состоянию на апрель 2020 года мандатарии представили девять докладов Совету и семь – Генеральной Ассамблее. Эти доклады охватывали широкий круг тематических вопросов, связанных с осуществлением прав на свободу мирных собраний и ассоциации. В них мандатарии не только разъясняли ключевые аспекты международного права, применимые к этим свободам, такие как узкая сфера действия допустимых ограничений и позитивное обязательство активно защищать эти права, но и изложили прогрессивные нормы их защиты⁴. Например, доклад, представленный Совету в 2012 году, способствовал продвижению идеи о том, что предварительное разрешение властей несовместимо с правом на свободу мирных собраний. В докладе было подчеркнуто, что для проведения собраний необходимо максимум предварительное уведомление, смысл которого заключается в предоставлении государственным органам власти возможности содействовать осуществлению права на свободу мирных собраний и принять меры для охраны общественной безопасности и порядка, а также прав и свобод других лиц⁵. Специальный докладчик заявил, что если организаторы не уведомили власти, то собрание не должно распускаться автоматически и организаторы не должны подлежать уголовному или административному преследованию в виде штрафа или тюремного заключения⁶. Аналогичным образом организаторы не должны нести никакой ответственности за незаконные действия других лиц⁷.

17. Данный мандат помог подтвердить универсальный характер прав на свободу мирных собраний и ассоциации. В нескольких докладах мандатарии рассмотрели вопрос о том, каким образом эти права применяются, в частности, к несовершеннолетним, представителям коренных народов, инвалидам, лицам, принадлежащим к группам меньшинств или другим находящимся в условиях риска группам, включая жертв дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности, неграждан, в том числе лиц без гражданства, беженцев или мигрантов, а также к ассоциациям, в том числе незарегистрированным группам⁸. В докладе Генеральной Ассамблее за 2016 год было подчеркнуто, что трудящиеся имеют права на свободу мирных собраний и ассоциации независимо от их статуса в стране⁹.

18. Этот мандат стал первым международным механизмом, который четко признал, что право на ассоциацию защищает доступ гражданского общества к внутренним, иностранным и международным ресурсам, при этом в его рамках было разработано руководство для обеспечения того, чтобы государства облегчали, а не ограничивали доступ к финансированию¹⁰. В своем докладе Совету в 2013 году мандатарий заявил, что возможность искать, получать и использовать ресурсы имеет важное значение для существования и эффективной деятельности любой ассоциации, какой бы небольшой она ни была. Кроме того, было отмечено, что право на свободу ассоциации включает в себя не только возможность физических или юридических лиц образовывать ассоциации и присоединяться к ним, но и возможность искать, получать и использовать ресурсы – людские, материальные и финансовые – из национальных, иностранных и международных источников¹¹. Мандат также способствовал углублению понимания воздействия законов о борьбе с терроризмом и отмыванием

⁴ A/HRC/23/39.

⁵ A/HRC/20/27, пункт 28.

⁶ Там же, пункт 29.

⁷ Там же, пункт 31.

⁸ A/HRC/20/27, пункт 28.

⁹ A/71/385, пункт 95.

¹⁰ A/HRC/23/39.

¹¹ Там же, пункт 8.

денег на возможность ассоциаций свободно функционировать и получать доступ к ресурсам.

19. Специальный докладчик первым провел анализ связей между Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и осуществлением прав на свободу мирных собраний и ассоциации и изучил пробелы в области права и политики, препятствующие обеспечению того, чтобы гражданское общество и общины могли внести свой вклад в достижение целей в области устойчивого развития. Позже в тематическом докладе об осуществлении прав на свободу мирных собраний и ассоциации в цифровую эпоху были приняты принципы, применимые к этим правам в Интернете¹². Ранее эти принципы распространялись только на обсуждение вопросов свободы выражения мнений и информации.

20. В нескольких тематических докладах мандатарии также сформулировали обязанности предприятий по обеспечению уважения прав на свободу мирных собраний и ассоциации в своей деятельности и деловых отношениях¹³. Например, Специальный докладчик призвал компании, занимающиеся цифровыми технологиями, и добывающие предприятия выполнять их обязанности по уважению международно признанных норм в области прав человека, включая права на свободу мирных собраний и ассоциации, а также осуществлять Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека.

21. В некоторых тематических докладах мандатариев был представлен план проведения правовой и институциональной реформы. Например, в рамках совместного проекта с привлечением Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях мандатарий обобщил ключевые принципы и практические рекомендации по надлежащему управлению собраниями¹⁴. Аналогичным образом Специальный докладчик выпустил практические рекомендации и примеры передовой практики, направленные на оказание поддержки государствам в выполнении ими своих обязательств в области прав человека в целях обеспечения осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации в контексте Повестки дня на 2030 год¹⁵. В результате этой работы Специальный докладчик также собрал примеры передовой практики, которые иллюстрируют применение этих принципов национальными субъектами.

22. Широко признается влияние этой работы на нормотворческие органы, включая региональные и международные договорные органы по правам человека. Например, Руководящие принципы в отношении свободы ассоциации и собраний в Африке Африканской комиссии по правам человека и народов включают в себя основные принципы, разработанные специальными докладчиками. Аналогичным образом при разработке руководства, содержащегося в недавнем докладе, который озаглавлен «Протест и права человека», Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений Межамериканской комиссии по правам человека в значительной степени опирался на стандарты, сформулированные мандатариями¹⁶.

2. Определение глобальных проблем и тенденций в области ограничений

23. Одним из ключевых направлений деятельности мандатариев является изучение глобальных тенденций, влияющих на осуществление прав на свободу мирных собраний и ассоциации. На момент учреждения мандата Специального докладчика проблема сокращения пространства для деятельности гражданского общества не получила широкого понимания со стороны международного сообщества. Это особенно касается большинства международных и региональных организаций, правительств и доноров. Прогресс в этой области очевиден. Специальные докладчики

¹² A/HRC/41/41.

¹³ См., например, A/HRC/29/25 и A/71/385.

¹⁴ A/HRC/31/66.

¹⁵ A/HRC/41/41/Add.2.

¹⁶ Межамериканская комиссия по правам человека, Управление Специального докладчика по свободе выражения мнений, *Protest and Human Rights* («Протест и права человека») (2019 год).

объединили усилия с представителями гражданского общества, с тем чтобы привлечь внимание к тому давлению, с которым сталкивается гражданское общество, добиться более глубокого понимания характера угроз и вызовов и их коренных причин, а также определить возможности и инструменты для их устранения.

24. В своем докладе Совету Специальный докладчик рассмотрел вопрос о том, как правительства все чаще вводят ограничения в отношении осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Опираясь на сообщения и тематические доклады за семь лет, автор доклада сообщил о многочисленных правовых и внеправовых мерах, принимаемых во всем мире, включая принятие законов о национальной безопасности, борьбе с терроризмом и общественном порядке, криминализацию мирного протеста, неизбирательное и чрезмерное применение силы для противодействия мирным протестам или их подавления, стигматизацию субъектов гражданского общества и нападения на них, цензуру и наблюдение за цифровым пространством¹⁷.

25. Хотя эти тенденции негативно сказались на всех, кто осуществляет свои права на мирные собрания и свободу ассоциации, мандатарий уделил особое внимание вопросам, затрагивающим наиболее маргинализованные группы общества. В целом ряде докладов мандатарий выявил повышенный риск, с которым сталкиваются инвалиды, неграждане, мигранты и беженцы, лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры и интерсексы, члены групп меньшинств¹⁸, защитники экологических прав человека и представители коренных народов¹⁹, трудящиеся, включая работников глобальных производственно-сбытовых цепочек, работников неформального сектора, трудящихся-мигрантов и домашнюю прислугу²⁰, и люди, живущие в нищете²¹. Эти доклады привлекли внимание к тому, каким образом отказ в правах на свободу мирных собраний и ассоциации ведет к маргинализации указанных групп и как маргинализация усугубляет такие основные глобальные проблемы, как нищета, неравенство и конфликты.

26. В других докладах мандатарии стремились выявить глобальные угрозы свободе собраний и ассоциации в особых контекстах и обстоятельствах, например во время выборов²², на рабочем месте²³, при эксплуатации природных ресурсов²⁴ и в цифровой век²⁵. В этих докладах изучалась конкретная динамика нарушений и злоупотреблений в этих контекстах и давались конкретные рекомендации, направленные на проведение позитивных реформ. Аналогичным образом эти усилия были направлены на выявление коренных причин и идеологий, которые приводят к этим тенденциям и способствуют им, включая всплеск фундаментализма во многих контекстах по всему миру²⁶.

3. Повышение значения собраний и ассоциации в рамках Организации Объединенных Наций

27. Мандатарии неизменно поощряли учреждения, органы и механизмы Организации Объединенных Наций и сотрудничали с ними в плане укрепления их деятельности по поощрению и защите прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Это направление работы дало хорошие результаты. На протяжении десятилетия большое число групповых обсуждений, заседаний, резолюций, докладов, стратегических документов и программ было посвящено правам на свободу мирных собраний и ассоциации. Хотя специальные докладчики несут ответственность не только за то, что этим свободам уделяется повышенное внимание, ряд государств и

¹⁷ A/HRC/38/34.

¹⁸ A/HRC/26/29.

¹⁹ A/HRC/29/25.

²⁰ A/71/385.

²¹ A/74/349.

²² A/68/299.

²³ A/71/385.

²⁴ A/HRC/29/25.

²⁵ A/HRC/41/41.

²⁶ A/HRC/32/36.

организаций гражданского общества в своих ответах на вопросник подчеркнули значительный вклад мандатария в повышение значимости этих дискуссий и наполнение их конкретным содержанием.

28. Так, мандатарий тесно сотрудничал с Советом в деле принятия резолюции 24/21 – его первой резолюции о пространстве для деятельности гражданского общества – в сентябре 2013 года. Эта новаторская резолюция, в которой Совет настоятельно призвал государства создавать и поддерживать в законодательстве и на практике безопасные и благоприятные условия для гражданского общества, была принята после плодотворных обсуждений между государствами-членами, гражданским обществом и мандатарием. С тех пор Специальный докладчик продолжает сотрудничать с Советом в принятии резолюций по этому вопросу, включая резолюции 27/31, 32/31 и 38/12 Совета. Еще одним заслуживающим внимания примером является резолюция 19/35 Совета, первая резолюция Совета о поощрении и защите прав человека в контексте мирных протестов, которая была принята 23 марта 2012 года. Эта резолюция вместе с резолюциями Совета 22/10, 25/38, 31/37 и 38/11 стала результатом сотрудничества мандатария с гражданским обществом и государствами-членами.

29. Кроме того, Совет уделяет больше внимания рассмотрению нарушений обоих этих прав в рамках универсального периодического обзора²⁷.

30. Помимо этого, деятельность мандатария также придала импульс нынешним усилиям Комитета по правам человека в деле разработки замечания общего порядка по статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах. Специальный докладчик последовательно выступал за разработку замечания общего порядка по статье 21 в качестве важного средства содействия работе в рамках мандата и внесения вклада в защиту права каждого человека на мирные собрания²⁸. Специальный докладчик высоко оценивает открытость, с которой Комитет выступил с этой инициативой, предложив широкому кругу заинтересованных сторон представить свои замечания и материалы. Он надеется, что после принятия данное замечание общего порядка укрепит международную защиту права на свободу мирных собраний и послужит руководством для государств в вопросе о том, как в полной мере выполнять свои международные обязательства в этой области.

4. Расширение базы поддержки и взаимодействия

31. В течение первого десятилетия мандатарии признали необходимость укрепления общественного мнения в поддержку прав на свободу мирных собраний и ассоциации. С помощью сотен пресс-релизов, выпущенных по отдельности или совместно с другими мандатариями специальных процедур, они стремились привлечь внимание к мнению людей на местах и мотивировать других лиц к тому, чтобы они помогали поощрять и защищать права человека. Кроме того, мандатарии участвовали в многочисленных мероприятиях по вовлечению общественности, в том числе в ходе рабочих или с связанных с наукой поездок, направленных на повышение осведомленности общественности на страновом или местном уровне. В целях обеспечения максимального охвата мандатарии внедрили удобные для пользователей форматы и инновационные способы распространения докладов и документов.

32. Кроме того, мандатарии стремились повышать осведомленность и взаимодействовать с новыми союзниками, способными осуществить перемены и обратить вспять тенденцию к сокращению пространства для деятельности гражданского общества, к которым относятся следующие субъекты:

а) Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег – межправительственный орган, устанавливающий стандарты в области борьбы с

²⁷ A/HRC/42/5, пункт 119.83; A/HRC/42/12, пункт 111.47; A/HRC/42/15, пункты 134.50 и 134.120; A/HRC/42/16, пункты 125.60, 125.63, 125.67 и 125.79.

²⁸ См., например, A/HRC/20/27 и A/HRC/41/41.

отмыванием денег и финансированием терроризма, – в целях расширения своего сотрудничества с гражданским обществом²⁹;

b) Всемирный экономический форум – с целью повысить осведомленность о дисбалансе между тем, как государства относятся к предпринимательской деятельности и как они относятся к гражданскому обществу;

c) компании, занимающиеся цифровыми технологиями в Кремниевой долине, – с целью отстоять свою приверженность решению проблем, связанных с негативным воздействием их продуктов, услуг и политики на права на свободу собраний и ассоциации.

33. Для содействия этим усилиям мандатарии попытались продемонстрировать, что поддержка прав на свободу мирных собраний и ассоциации в конечном счете служит многим целям, включая реализацию целей развития, продвижение обществ к свободе и равенству, а также достижение и поддержание мира. Это не означает, что позитивное воздействие прав на свободу мирных собраний и ассоциации является необходимым условием для осуществления государством политики и практики, способствующих созданию благоприятных условий. Международное право содержит весьма четкие положения в этом отношении. Государства должны уважать и защищать эти свободы. Тем не менее, приводя «прагматические доводы» в защиту прав на свободу собраний и ассоциации мандатарии стремились противодействовать нарастающему негативному восприятию гражданского общества. В тематическом докладе за 2017 год³⁰ и в соответствующей кампании в средствах массовой информации мандатарий отметил значение гражданского общества на протяжении всей истории и во всех культурах. Эта тема также рассматривалась в последнее время в докладах, посвященных роли гражданского общества в осуществлении Повестки дня на период до 2030 года³¹. В этих докладах Специальный докладчик призвал участников процесса развития признать их общую заинтересованность в отстаивании и защите прав на свободу мирных собраний и ассоциации.

5. Поддержка осуществления и реформы на национальном уровне

34. В течение первого десятилетия действия мандата мандатарии регулярно стремились добиться изменений на национальном уровне. Через правовую и политическую реформу или благодаря достижению позитивного исхода для конкретных лиц Специальный докладчик стремился обеспечить, чтобы отдельные лица и группы лиц могли в полной мере осуществлять свои права на свободу мирных собраний и ассоциации. В следующих пунктах приводятся несколько наглядных примеров.

35. В 2014 году мандатарий выступил с инициативой, направленной на защиту прав на свободу мирных собраний и ассоциации путем проведения судебных разбирательств в национальных и региональных судах. В рамках проекта основное внимание уделялось оказанию технической помощи и консультативных услуг в ходе судебных разбирательств по вопросам собраний и ассоциации, представляющих общественный интерес, с целью расширения и совершенствования практики таких судебных разбирательств. С тех пор мандатарии представили десять консультативных заключений по соответствующим делам³². Например, в одном из таких дел мандатарий представил в Высокий суд Южной Африки консультативное заключение, утверждая, что положения об уведомлении, содержащиеся в принятом в стране Законе о

²⁹ Сообщение ОН 14/2016, от 23 февраля 2016 года, доступно по адресу spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=20588.

³⁰ A/HRC/35/28.

³¹ A/73/279, A/HRC/41/41/Add.2 и A/74/349.

³² Мандатарий представил консультативные заключения в Многонациональный конституционный суд Многонационального Государства Боливия, Верховный суд Мексики, Африканский суд по правам человека и народов и Африканскую комиссию по правам человека и народов, Европейский суд по правам человека, Высокий суд Кении, апелляционный суд Соединенных Штатов по округу Колумбия, Высокий суд Южной Африки, Конституционный суд в Гватемале.

регулировании собраний, представляют собой «незаконные» ограничения права на свободу мирных собраний³³. Позднее соответствующие положения Закона были отменены как неконституционные, и Суд пришел к выводу, что требование об уведомлении оказывает негативное воздействие на свободу выражения мнений и право на свободу мирных собраний. Суд широко ссылаясь на решения международных судов и часто упоминал органы власти, процитированные в консультативном заключении Специального докладчика. Аналогичным образом мандатарий представил консультативное заключение в Верховный суд Мексики, утверждая, что три положения Закона о мобильности города Мехико налагают недопустимые ограничения на право на свободу мирных собраний³⁴. Суд не только поддержал конституционность оспариваемых положений, но и особо сослался на консультативное заключение Специального докладчика при разработке своих стандартов в отношении того, как следует толковать законы, чтобы не подрывать права человека.

36. По состоянию на май 2020 года мандатарии совершили 13 поездок в страны. Были посещены такие разные страны, как Армения, Грузия, Зимбабве, Оман, Республика Корея, Соединенные Штаты Америки, Тунис, Чили и Шри-Ланка³⁵. По итогам каждой поездки мандатарий представлял доклад Совету по правам человека и вступал в широкий диалог с государством и гражданским обществом по поводу выводов и рекомендаций, сделанных в ходе такой поездки. Цель этих поездок заключалась в оценке соблюдения норм в области прав человека, имеющих отношение к правам на свободу мирных собраний и ассоциации в стране и разработке «дорожной карты» для улучшения положения в этой области.

37. Так, после поездки в Грузию в феврале 2012 года мандатарий выступил с критикой по поводу поправок к Закону «О политических объединениях граждан», выразив озабоченность тем, что они создадут неравные условия и ограничат гражданско-политическую деятельность организаций гражданского общества. Парламент Грузии 8 мая 2012 года принял ряд поправок, направленных на решение этих вопросов. Аналогичным образом в докладе о поездке в Соединенное Королевство в 2013 году мандатарий призвал к ответственности за использование сотрудников полиции под прикрытием для проникновения в ненасильственные группы, осуществляющие свое право на свободу мирных собраний³⁶. Мандатарий подчеркнул, что, хотя полиция под прикрытием выполняет жизненно важную функцию по сбору разведывательных данных о таких преступных группах, как террористы и организованные преступные синдикаты, ее использование против протестных движений и других лиц, осуществляющих свои законные права на инакомыслие и на мирные собрания, является неоправданным. В соответствии с рекомендацией мандатария в 2015 году было начато публичное слушание под руководством судьи по вопросу об использовании полиции под прикрытием³⁷.

38. Позже, в сентябре 2018 года, состоялась поездка в Тунис, которая помогла выступить против реформ, связанных с устранением рисков в сфере финансов, и сохранить Указ № 88 от 2011 года – послереволюционный указ, регулирующий деятельность организаций гражданского общества, который является одним из наиболее благоприятствующих законов о гражданском обществе в регионе Ближнего

³³ См. «Эксперт ООН приветствует решение Конституционного суда Южной Африки против криминализации мирных собраний», 22 ноября 2018 года. Имеется на вебсайте http://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/FAssociation/AmicusCuriaeSouthAfrica_3.docx&action=default&DefaultItemOpen=1.

³⁴ См. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5456567&fecha=13/10/2016 (на испанском языке).

³⁵ A/HRC/41/41/Add.3 (Тунис), A/HRC/41/41/Add.4 (Армения), A/HRC/35/28/Add.1 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), A/HRC/35/28/Add.2 (Соединенные Штаты Америки), A/HRC/32/36/Add.1 (Чили), A/HRC/32/36/Add.2 (Республика Корея), A/HRC/29/25/Add.1 (Оман), A/HRC/29/25/Add.2 (Казахстан), A/HRC/26/29/Add.2 (Руанда), A/HRC/23/39/Add.1 (Соединенное Королевство), A/HRC/20/27/Add.2 (Грузия), A/HRC/44/50/Add.1 (Шри-Ланка) и A/HRC/44/50/Add.2 (Зимбабве).

³⁶ A/HRC/35/28/Add.1.

³⁷ Информация доступна по адресу www.ucpi.org.uk/about-the-inquiry/.

Востока и Северной Африки. В тот момент мандатарий отметил, что, хотя борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма является законной целью правительства, необходимо тщательно следить за воздействием такого рода мер на операции и деятельность гражданского общества. В докладе государству было рекомендовано наладить диалог с гражданским обществом для обеспечения того, чтобы меры, связанные с устранением рисков в сфере финансов, не служили инструментом сокращения пространства для деятельности гражданского общества. По словам одного из активистов в Тунисе, мандатарий оказал «весьма действенную поддержку». Этот активист далее отметил, что в настоящее время между правительством и гражданским обществом налажено подлинное партнерство по вопросам, связанным с возможными рисками для сектора гражданского общества, и мерам, которые необходимо принять для сокращения этих рисков.

39. Работа с сообщениями или индивидуальными жалобами лежит в основе мандата Специального докладчика. За последнее десятилетие были получены многочисленные жалобы на нарушения прав на свободу мирных собраний и ассоциации, которые были направлены государственным и негосударственным субъектам в форме призывов к незамедлительным действиям и писем с утверждениями. Согласно последним данным, за первое десятилетие работы специальные докладчики направили 622 письма с призывами к незамедлительным действиям и 737 писем с утверждениями в адрес 148 государств и 32 других субъектов. Кроме того, мандатарии направляли государствам письма с просьбой представить информацию о правовых или политических изменениях, в том числе о законах и положениях, затрагивающих неправительственные организации и мирные собрания. По состоянию на март 2020 года мандатарии представили 89 сообщений, касающихся законов и политики. Эти сообщения были направлены на то, чтобы привлечь внимание к жертвам и представителям гражданского общества в рамках системы Организации Объединенных Наций, одновременно предлагая правительствам инструменты, необходимые для выполнения их международных обязательств в отношении прав на свободу мирных собраний и ассоциации. При наличии политической воли сообщения становились катализатором позитивных изменений. Так, было опубликовано сообщение с осуждением решения правительства Эквадора о произвольном закрытии в 2013 году экологической организации «Фонд Пачамама»³⁸. Это сообщение было использовано в ходе информационно-просветительской работы, направленной на восстановление неправительственной организации после смены правительства. Позднее направление сообщения в адрес правительства Сьерра-Леоне относительно ограничительных положений, содержащихся в Рамочной программе сотрудничества в целях развития³⁹, позволило провести ряд реформ и наладить сотрудничество с гражданским обществом, с тем чтобы обеспечить наличие у них эффективных партнеров в усилиях в области развития.

6. Создание движения

40. Наконец, многие организации гражданского общества подчеркнули, что одним из наиболее значимых результатов мандата Специального докладчика стала организация глобального движения в целях содействия формированию благоприятных условий для осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Создание мандата способствовало организации неформальных и официальных коалиций, занимающихся защитой этих основных свобод, и предоставило многим лицам и общинам во всем мире инструменты, для того чтобы поделиться своим видением необходимых изменений и стратегиями в плане обеспечения возможности в полной мере пользоваться этими правами для каждого человека.

³⁸ Сообщение ECU 4/2013 от 31 декабря 2013 года. Имеется по адресу spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=14789 (на испанском языке).

³⁹ Сообщение SLE 1/2019 от 22 февраля 2019 года. Имеется по адресу spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24361.

41. Мандат Специального докладчика способствовал укреплению солидарности активистов гражданского общества, расширению возможностей для информационно-пропагандистской деятельности, привлечению внимания к жертвам и обмену знаниями. Это движение стало возможным отчасти благодаря прямому и регулярному взаимодействию Специального докладчика с организациями гражданского общества и низовыми общинами во всем мире. На протяжении последних десяти лет мандатарий уделял приоритетное внимание работе с гражданским обществом в рамках официальных и неофициальных консультаций и встреч. Эти встречи позволили различным специальным докладчикам углубить понимание реального положения, проблем и жизненного опыта людей на местах и обеспечить, чтобы их взгляды и впредь находили отражение в их работе. Несколько респондентов в качестве крупного достижения отметили усилия мандатариев по предоставлению представителям гражданского общества возможности выступить, в том числе в Совете по правам человека и Генеральной Ассамблее. Эти усилия также укрепили потенциал организаций гражданского общества, в том числе тех, которые традиционно были недопредставлены и имели меньше возможностей для взаимодействия с многосторонними учреждениями, выявления общих тенденций в различных регионах, обмена опытом, изучения стратегий солидарности и создания новых альянсов.

IV. Общие условия

A. Десятилетие усугубляющихся проблем

42. За последние десять лет мир столкнулся с рядом серьезных проблем, неполный перечень которых включает следующие: растущие масштабы нищеты и неравенства, распространение насильственного экстремизма, конфликтов и войн, цифровая трансформация, стихийные бедствия и изменение климата. Вполне очевидной стала потребность в правах на свободу собраний и ассоциации как способа совместной деятельности людей по решению мирными средствами этих проблем. В конце концов, на протяжении всей истории и во всех культурах права на свободу мирных собраний и ассоциации позволяли людям решать многие из самых сложных мировых проблем. Благодаря гражданскому обществу в мире возникли движения против рабства и апартеида, транснациональные пропагандистские кампании по борьбе с нищетой и неравенством, женские движения за право голоса, профсоюзы, которые успешно боролись за права трудящихся, движения защитников окружающей среды, которые работали и продолжают работать в целях защиты планеты и климата, движения, которые инициировали переход к демократии⁴⁰.

43. Однако, вместо того чтобы прислушиваться к нуждам людей и реагировать на них, а также расширять возможности гражданского общества вносить свой вклад в решение этих проблем, многие правительства стран мира решили использовать эти кризисы для того, чтобы заставить замолчать независимые голоса и усилить свою собственную власть. В период 2010–2019 годов размывание демократии и гражданских свобод наблюдалась во многих странах, в том числе в странах с устоявшейся демократией, государствах с переходной экономикой и авторитарных странах. В последнем докладе Института по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов (ИДЕА) «Глобальное состояние демократии» сделан вывод о том, что в последние десятилетия доля демократических стран, переживающих размывание демократии, постоянно увеличивалась и за последнее десятилетие более чем удвоилась по сравнению с предыдущим десятилетием⁴¹. В докладе также отмечалось, что в последнее десятилетие участились случаи отступления от принципов демократии и что за тот же период времени недемократические режимы сохраняли и углубляли свое авторитарное управление.

⁴⁰ A/HRC/35/28.

⁴¹ IDEA, *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise* (Stockholm, 2019), pp. 15 and 32.

44. Больше всего пострадали те аспекты демократии, которые связаны с пространством для деятельности гражданского общества. По данным организации «Дом свободы» 2019 год стал 14-м годом подряд, когда произошло снижение уровня свободы в общемировом масштабе, причем в большинстве стран за последнее десятилетие наблюдалось такое снижение в чистом выражении⁴². Аналогичным образом в последнем докладе СИВИКУС был сделан вывод о том, что в последнее десятилетие во всем мире наблюдается постоянная тенденция к ущемлению свободы ассоциации, мирных собраний и выражения мнений и что 40% населения мира в настоящее время проживают в странах, где свобода собраний, ассоциации и выражения мнений подавляется⁴³.

45. Сдерживание свобод в обществе отражается в усилении ограничений на жизнь ассоциаций во всем мире. В рамках своего мандата Специальный докладчик подробно задокументировал эту тенденцию, рассмотрев увеличение числа принимаемых законов, касающихся национальной безопасности, борьбы с терроризмом и общественного порядка, масштабов криминализации мирного протеста, масштабов неизбирательного и чрезмерного применения силы для противодействия мирным протестам или их подавления, числа необоснованных препятствий к финансированию, масштабов стигматизации субъектов гражданского общества и числа нападения на них, масштабов цензуры и наблюдения за цифровым пространством⁴⁴. Особенно заметным за последнее десятилетие стало расширение государствами использования цифровых технологий, для того чтобы заглушить голоса диссидентов, политической оппозиции, правозащитников, активистов и протестующих, вести за ними слежку и подвергать запугиванию, а также для манипулирования общественным мнением⁴⁵.

46. Такие ограничения стали также наблюдаться в рамках многосторонних учреждений. В своем представлении Генеральной Ассамблее в 2019 году бывший помощник Генерального секретаря по правам человека указал, что за последнее десятилетие число сообщений о репрессиях за сотрудничество с Организацией Объединенных Наций удвоилось: ежегодно в среднем с 15–20 стран в 2010 году, когда стали поступать такие сообщения, до 48 стран в 2019 году⁴⁶.

47. В ряде стран рост ограничений на права на свободу собраний и ассоциации был вызван войнами и конфликтами, неудачей переходных процессов или возвращением к военному правлению. В других странах эти ограничения были частью тенденции к распространению фундаментализма, национализма и популистской политики. В этих условиях нарушения прав на свободу мирных собраний и ассоциации находят поддержку у негосударственных субъектов, включая физических и юридических лиц и группы или ассоциации, которые стремятся продвигать идеологии, поддерживаемые государством, и ограничивают пространство для деятельности независимых организаций⁴⁷. В последние годы эти субъекты стали более напористыми и заметными, отчасти благодаря доступу к социальным сетям.

В. Пандемия COVID-19

48. В настоящее время мир сталкивается с беспрецедентным глобальным кризисом в области здравоохранения. По состоянию на апрель 2020 года пандемия COVID-19 унесла жизни тысяч людей во всем мире. Во многих странах системы здравоохранения оказались перегружены, что подрывает их способность лечить людей с хроническими

⁴² Freedom House, *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy* (Washington, D.C., 2020).

⁴³ CIVICUS, *People Power Under Attack* (December 2019), p. 5. Имеется по адресу <https://civicus.contentfiles.net/media/assets/file/GlobalReport2019.pdf>.

⁴⁴ A/HRC/38/34.

⁴⁵ A/HRC/41/41.

⁴⁶ УВКПЧ, "Reported reprisals increase against those who cooperate with the UN" («Сообщается об усилении репрессий в отношении тех, кто сотрудничает с ООН»), пресс-релиз, 20 декабря 2019 года.

⁴⁷ A/HRC/32/36.

или серьезными заболеваниями и эффективно реагировать на растущее число пациентов, страдающих от COVID-19. Пандемия лишила людей средств к существованию. Миллионы потеряли работу или источники дохода. В то время как 2019 год был отмечен ростом протестных движений по всему миру, стремящихся к справедливости, равенству и демократии и борьбе с коррупцией, вспышка пандемии COVID-19 и меры, принятые государствами для ее преодоления, не позволяют реализовать эти устремления.

49. Специальный докладчик признает, что правительства во всем мире приняли чрезвычайные меры в ответ на этот быстро развивающийся кризис в целях охраны здоровья людей при одновременном смягчении социально-экономических последствий осуществляемых мер. Вместе с тем он обеспокоен информацией, свидетельствующей о ряде тревожных тенденций и ограничений, в том числе о способности гражданского общества поддерживать эффективные ответные меры, как это было подчеркнуто в публичном заявлении, опубликованном им 14 апреля 2020 года⁴⁸.

50. Специальный докладчик выражает озабоченность в связи с принятием широких законов о чрезвычайном положении и директивных мер. Некоторые из принятых мер были направлены на укрепление контроля и пресечение деятельности оппозиционных сил, а не на сохранение здоровья населения. Беспокойство вызывает также тенденция к милитаризации антикризисного управления. Во всех регионах мира из-за пандемии COVID-19 откладываются выборы, что делается без обеспечения полной транспарентности и проведения консультаций с гражданским обществом.

51. Кроме того, с многочисленными ограничениями в своей работе сталкиваются организации гражданского общества, что частично вызвано снижением доступности трансграничного финансирования. Без денег и персонала организации гражданского общества не смогут продолжать свою деятельность, что не позволит им оказывать помощь в преодолении этого глобального кризиса. В последнее десятилетие ограничения на финансирование стали основной угрозой для ассоциаций во всех регионах мира⁴⁹. Этим ограничениям нет места в современном мире. Как никогда необходима международная солидарность.

52. Кроме того, члены гражданского общества вместе с другими работниками сталкиваются с ограничениями в доступе к необходимым средствам индивидуальной защиты. В этом контексте особую тревогу вызывают сообщения о случаях, когда представители трудовых коллективов сталкивались с репрессиями за выступления против опасных ситуаций на рабочем месте. Специальный докладчик призвал правительства обеспечить, чтобы организации гражданского общества, включая правозащитников, были освобождены от ограничений на передвижение, не подвергая при этом свою общину или сотрудников чрезмерному риску. Кризис был также использован для ограничения доступа к информации. Некоторые государства приняли новые меры, предусматривающие наказание за распространение «фальшивых новостей», или стали шире полагаться на уже действующие аналогичные положения законодательства, в то время как лица, сообщающие о кризисе, были предупреждены, задержаны или высланы.

53. Специальный докладчик считает, что эффективность мер по борьбе со вспышкой COVID-19 зависит от способности правительств обеспечить участие и доверие людей. Существует хорошо документированная взаимосвязь между нарушением общественных свобод, включая свободу ассоциации, собраний и выражения мнений, с одной стороны, и подрывом доверия к правительству и риском

⁴⁸ УВКПЧ, «Эксперт ООН по правам на свободу мирных собраний и ассоциации г-н Клеман Вуль заявил: "Реакция государств на угрозу COVID-19 не должна препятствовать осуществлению прав на свободу собраний и ассоциации"», пресс-релиз, 14 апреля 2020 года. См. также УВКПЧ, «COVID-19: Эксперты ООН заявили, что государства не должны злоупотреблять чрезвычайными мерами для ограничения прав человека», пресс-релиз, 16 марта 2020 года.

⁴⁹ A/HRC/23/39.

возникновения конфликта – с другой⁵⁰. И напротив, уважение этих основных свобод может дать общинам возможность реагировать на изменения, вызванные кризисом, и адаптироваться к ним, а также быть лучше подготовленными к аналогичным чрезвычайным ситуациям в будущем⁵¹. Ни одна страна и ни одно правительство не в состоянии победить этот кризис в одиночку; организации гражданского общества следует рассматривать в качестве стратегических партнеров в борьбе с пандемией. В частности, гражданское общество будет играть важную роль в оказании странам помощи в смягчении разрушительных долгосрочных последствий этого кризиса для социально-экономического развития, адаптации к ним и их трансформации.

54. Для обеспечения того, чтобы меры реагирования государства на пандемию COVID-19 не ущемляли прав на свободу мирных собраний и ассоциации, Специальный докладчик рекомендовал, чтобы:

- a) новые правовые меры обеспечивали соблюдение прав человека;
- b) чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения не использовались в качестве предлога для нарушения прав;
- c) потребности демократии не откладывались на будущее;
- d) гражданское общество рассматривалось как важнейший партнер в реагировании на кризис;
- e) уважалась свобода ассоциаций и собраний в Интернете;
- f) трудящиеся могли пользоваться правами на свободу ассоциации и собраний;
- g) субъекты гражданского общества могли свободно выражать свои мнения и обмениваться информацией;
- h) обеспечивалось участие гражданского общества в деятельности многосторонних учреждений;
- i) сохранялась международная солидарность;
- j) рассматривались призывы широкой общественности к реформам⁵².

V. Перспективы: к будущей повестке дня

55. Проблемы, связанные с осуществлением прав на свободу мирных собраний и ассоциации, являются сложными и быстро эволюционирующими, при этом многое решается в настоящее время. Неспособность реагировать на эти свободы и защищать их создает опасность для самой демократии и осуществления всех прав человека. Однако, несмотря на всю серьезность этих проблем, есть много оснований для того, чтобы сохранять надежду и искать конкретные возможности для позитивного формирования будущего.

A. Накопленный опыт

1. Прочная международно-правовая база помогает более эффективно реагировать на необоснованные ограничения пространства для деятельности гражданского общества

56. Наличие всеобъемлющих и четко сформулированных международных норм и стандартов, касающихся прав на свободу мирных собраний и ассоциации, помогает

⁵⁰ A/74/349.

⁵¹ Антониу Гутерриш, “The highest aspiration: a call to action for human rights” («Высокое стремление: призыв к действиям в интересах прав человека») (2020 год).

⁵² УВКПЧ, “States responses to Covid 19 threat should not halt freedoms of assembly and association” («Ответные меры государств на угрозу COVID-19 не должны ограничивать свободу собраний и ассоциации»).

гражданскому обществу, международным организациям, государствам-членам и национальным правозащитным учреждениям лучше подготовиться к тому, чтобы выявлять нормативные положения и практику, ущемляющих эти свободы, реагировать на них и продвигать реформы в данных областях. Разрабатывая стандарты и конкретные руководящие указания в отношении того, каким образом защищать и поощрять права на свободу мирных собраний и ассоциации в различных контекстах, включая признание надлежащей практики, мандатарии обеспечили наличие у государств инструментов для выполнения своих международных обязательств в этой области.

2. Решающее значение имеет раннее предупреждение

57. Вызовы и угрозы в отношении прав на свободу мирных собраний и ассоциации часто оказываются сложными, быстро меняющимися и трудно предсказуемыми. Мандатарии стремятся постоянно совершенствовать методы отслеживания глобальных событий, что позволяет им более эффективно выявлять угрозы. Кроме того, мандатарии укрепили координацию с другими мандатариями, в частности со Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение и Специальным докладчиком по вопросу о положении правозащитников и правозащитниц, в том числе путем своевременного выпуска совместных публичных заявлений. Эти усилия не только приводят к более широкому осознанию проблемных вопросов, но и дают международным субъектам возможность быстрее и эффективнее реагировать на них.

3. Важнейшее значение для поддержки местных усилий имеет международная солидарность

58. Неоднократно демонстрировалась важность налаживания связей между национальным гражданским обществом и международными и региональными учреждениями. Дипломатия, транснациональные коалиции, чрезвычайные фонды для преследуемых активистов и организаций в области прав человека, а также заявления региональных и международных правозащитных механизмов сыграли ключевую роль в поддержке национальных усилий по борьбе с сокращением пространства для деятельности гражданского общества. Эти усилия будут играть важную роль и в предстоящие годы.

4. Устойчивое участие способствует долгосрочным реформам

59. Постоянный и долгосрочный диалог с ключевыми субъектами позволил мандатариям лучше понять их контекст и создал возможности для отстаивания прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Устойчивое участие, в отличие от спорадических действий, доказало свою эффективность в определенных контекстах. В странах, где мандатарий смог инвестировать значительное время, ресурсы и действия – в том числе посредством поездок в страны, создания потенциала и оказания технической помощи, – оказалось возможным добиться ощутимых результатов.

5. Решающее значение по-прежнему имеет взаимодействие с субъектами, не относящимися к правозащитному сообществу

60. Гражданское общество должно признавать значение субъектов, не относящихся к правозащитному сообществу, в качестве важнейших союзников в борьбе за построение более демократических и процветающих обществ. Однако эти субъекты, в том числе предпринимательский сектор и сообщество, занимающееся вопросами развития, по-прежнему игнорируют вопросы пространства для деятельности гражданского общества. Хотя работа мандатария и гражданского общества за последнее десятилетие показывает, что взаимодействие с этими субъектами, в том числе в рамках Повестки дня на период до 2030 года, может предоставить платформу для потенциального партнерства и воздействия, соответствующие результаты пока весьма малочисленны. Необходимо больше думать о том, как сделать такое взаимодействие более эффективным.

6. Больше ресурсов необходимо выделять на связь с общественностью

61. Мандатарии использовали многие инновационные средства коммуникации для формирования позитивной картины и оказания влияния на общественное мнение в поддержку прав на свободу мирных собраний и ассоциации в контексте, характеризующемся ростом антиправозащитных движений, распространением ими дезинформации и использованием тактики ненавистнической риторики⁵³. Эти усилия продемонстрировали, что мандатарии могут быть эффективными пропагандистами и формировать восприятие общественности. Разумеется, для того чтобы коммуникационные стратегии были эффективными, необходимы время и ресурсы.

В. Стратегические вопросы

62. Хотя нынешняя работа должна быть продолжена, при этом следует расширить применение успешных стратегий, интенсивность и серьезность проблем, не позволяющих воспользоваться правами на свободу мирных собраний и ассоциации, требуют обновления повестки дня, в которой будут определены пути создания благоприятных условий для этих основных свобод и эффективного реагирования на растущее число ограничений и угроз в отношении нарушений. Мир представляется таким, что в нем все лица без исключения могут свободно объединиться и потребовать улучшения своей жизни.

63. Разработку такой повестки дня не следует возлагать только на Специального докладчика или какое-либо отдельное лицо. Скорее, она должна стать результатом коллективных усилий всех заинтересованных сторон. Специальный докладчик планировал поддержать этот коллективный процесс путем проведения серии личных встреч и семинаров в ознаменование десятой годовщины мандата. Пандемия COVID-19 заставила отложить некоторые из этих планов или реализовать их в форме онлайн-совещаний. В поддержку этих обсуждений Специальный докладчик хотел бы выделить 12 стратегических проблемных областей, которые, по его мнению, должны быть приоритетными при взаимодействии со всеми заинтересованными сторонами в ходе разработки будущей повестки дня в области поощрения и защиты прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Настоящий перечень составлен на основе материалов, полученных мандатарием в ходе консультаций с государствами, национальными правозащитными учреждениями и организациями гражданского общества, а также на основе распространенных среди них вопросников в рамках справочной работы по настоящему докладу.

1. Общинные группы и общественные движения

64. В будущей программе защиты прав на свободу собраний и ассоциации необходимо будет обратить внимание на потребности общинных групп и общественных движений, а также определить конкретные пути оказания им поддержки в предстоящие годы. Эти группы находятся на переднем крае нынешней широкомасштабной борьбы за прогресс в областях экономики, социальной сферы, экологии, культуры и политики. Однако они сталкиваются с крайне ограничительными условиями и острыми проблемами, особенно в плане доступа к финансовым ресурсам и международным сетям.

2. Женщины и девочки

65. Многие из этих общинных групп и движений в настоящее время возглавляются женщинами и девочками. Независимо от того, выступают ли они против коррупции и экономического неравенства, борются за восстановление демократии и политической свободы или требуют справедливой работы и климатической справедливости, женщины всех возрастов находятся в авангарде самой насущной глобальной борьбы.

⁵³ См. СИВИКУС "Against the Wave: Civil Society Responses to Anti-rights Groups" («Против волны: ответы гражданского общества на выступления антиправозащитных групп») (ноябрь 2019 года).

Вместе с тем во многих странах эти женщины подвергаются большому риску нарушения прав на свободу собраний и ассоциации. Помимо того, что они сталкиваются с хорошо документированными формами репрессий со стороны государства, они вынуждены преодолевать многочисленные дополнительные препятствия, проблемы и последствия, которые носят гендерный, межсекторальный и основанный на глубоко укоренившихся дискриминационных социальных нормах характер. Будущая повестка дня по защите пространства для деятельности гражданского общества должна быть сосредоточена на ускорении осуществления и углублении усилий по искоренению дискриминации, с которой сталкиваются женщины при реализации своих прав на свободу мирных собраний и ассоциации, и на создании более инклюзивных движений.

3. Мобилизация молодежи

66. Необходимо создать пространство, в котором в формировании своего собственного будущего могла бы участвовать молодежь. Обсуждение повестки дня на будущее должно быть сосредоточено на решении проблем, с которыми сталкиваются молодые люди при осуществлении прав на свободу мирных собраний и ассоциации, а также в стремлении использовать свою энергию и видение в предстоящие годы.

4. Движения трудящихся

67. Во всем мире значительно снизилась роль традиционных инструментов отстаивания прав трудящихся – профсоюзов, забастовок и переговоров о заключении коллективных трудовых договоров. Особенно пострадали трудящиеся, занятые в цепочке поставок и в экономике свободного заработка⁵⁴. Не следует недооценивать последствия этой тенденции для будущего прав человека. Уделение приоритетного внимания правам трудящихся на свободу собраний и ассоциации в будущих стратегиях поможет обеспечить для них доступ к справедливой заработной плате, безопасным условиям труда и коллективным выступлениям при одновременном устранении некоторых коренных причин размывания демократии и растущего неравенства.

5. Цифровые технологии

68. Сложные проблемы для прав на свободу ассоциации и собраний создают такие технологические достижения, как распознавание лиц, искусственный интеллект, инструменты взлома и цифровая идентификация. Правительства все чаще закрывают доступ к Интернету и мобильным сетям, с тем чтобы подавить массовые демонстрации и заставить замолчать диссидентские голоса во время выборов. Для многих представителей гражданского общества Интернет больше не является безопасным местом, поскольку они становятся все более частыми объектами наблюдения и насилия в сети. Медленный прогресс в решении этих проблем указывает на настоятельную необходимость перейти от обязательств к действиям и подотчетности.

6. Изменение климата и другие глобальные кризисы

69. После пандемии COVID-19 роль мирных собраний и ассоциации в повышении устойчивости общества к различным кризисам возникла в качестве одного из ключевых вопросов. Гражданское общество исторически играло ключевую роль в усилиях по восстановлению после стихийных бедствий и в условиях гуманитарного, климатического кризисов и кризисов здравоохранения. По мере расширения и усиления ограничений в отношении пространства для деятельности гражданского общества, они стали затрагивать и эти группы. Все большую озабоченность вызывает тенденция к криминализации активистов, занимающихся гуманитарной деятельностью и деятельностью, связанной с изменением климата. В рамках этой повестки дня необходимо будет наладить взаимодействие с этими субъектами и

⁵⁴ Работники экономики свободного заработка — это независимые подрядчики, работники онлайн-платформ, контрактные рабочие, лица, работающие по вызову, и временные работники.

разработать более эффективные стратегии, с тем чтобы дать им возможность продолжать решать эти современные проблемы.

7. Участие и демократические процессы

70. Повестка дня на будущее не может игнорировать многогранные факторы, трансформирующие демократические процессы (конституционные, парламентские и избирательные), и различные способы, с помощью которых эти факторы поощряют или ограничивают осуществление прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Цифровая среда особенно сильно влияет на участие гражданского общества в демократических процессах, при этом необходимо срочно добиться понимания и решения этой проблемы.

8. Переход к демократии и постконфликтные страны

71. Такие условия открывают важнейшие возможности для усиления защиты свобод в обществе, включая права на свободу собраний и ассоциации. Более высокий уровень участия общественности может реально содействовать консолидации демократических преобразований и урегулированию конфликтов, с опорой на потенциал гражданского общества для генерирования новых идей, налаживания партнерских отношений и взаимодействия с теми, кого труднее всего охватить. В будущей работе приоритетное внимание следует уделять поддержке создания благоприятной правовой среды для деятельности гражданского общества в этих условиях, в том числе для женских организаций и защитников прав женщин.

9. Правовая реформа

72. С тем чтобы обеспечить эффективную работу организаций гражданского общества, регулирующая их нормативно-правовая база должна быть достаточной для их формирования, функционирования и участия в общественной жизни. Однако, по данным Международного центра некоммерческого права, в период с 2013 по 2019 год более 88 стран предложили или приняли 217 правовых инициатив, ограничивающих деятельность организаций гражданского общества. Повестка дня на будущее должна будет служить для заинтересованных сторон руководством в отношении того, как использовать возможности для реформирования законов и нормативных актов, регулирующих деятельность гражданского общества, и обеспечения их эффективного осуществления.

10. Подотчетность государственных и негосударственных субъектов

73. Серьезной проблемой остается обеспечение большей подотчетности государственных и негосударственных субъектов за нарушения прав на свободу мирных собраний и ассоциации, включая злоупотребления полиции в контексте мирных протестов. За последнее десятилетие был достигнут гораздо меньший прогресс в плане того, чтобы определить способы расширения доступа жертв к правосудию и средствам правовой защиты. Эффективное реагирование системы уголовного правосудия является основным способом обеспечения как уголовной, так и гражданской ответственности в этой области. Будущая повестка дня должна быть направлена на более тесное сотрудничество с юристами и представителями сектора правосудия для обеспечения того, чтобы жертвы могли действительно получать доступ к правосудию.

11. Осуществление на национальном уровне

74. Мандатарии часто обращали внимание на вызывающий тревогу разрыв между международными нормами и стандартами и степенью их практической реализации. Это в первую очередь касается правил, регулирующих применение силы в ходе управления мирными собраниями, которые, несмотря на их четкую формулировку в международном праве, слишком часто игнорируются. Совершенствование механизмов обеспечения соблюдения на национальном уровне должно стать приоритетом для государств, гражданского общества и международного сообщества.

12. Коренные причины

75. Будущие стратегии должны основываться на глубоком и нюансированном понимании коренных причин такого явления, как ограничение пространства для деятельности гражданского общества, и, в более широком плане, устранять определяющие его факторы, включая коррупцию, неравенство и продолжающееся размывание демократии и отступление от ее основ.

VI. Возобновление призыва к действию

76. Учреждение десять лет назад мандата Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации произошло в решающий момент в истории прав человека. Следует воздать должное Совету по правам человека за его усилия по прогнозированию и обеспечению международной защиты этих двух основных свобод в тех случаях, когда в них ощущалась наибольшая потребность. Гражданское общество, с которым проводились консультации в рамках подготовки настоящего доклада, подтвердило ключевую роль мандата в деле защиты этих свобод на протяжении более десяти лет, характеризующихся сложными проблемами.

77. За последнее десятилетие была проделана большая работа по формулированию, укреплению и, в соответствующих случаях, расширению применимых международных норм, основных принципов и стандартов в области осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Мандатарии стремились изучать глобальные тенденции и проблемы, затрагивающие осуществление прав на свободу мирных собраний и ассоциации, а также выявлять возможности и инструменты для их решения. Кроме того, мандатарии расширили базу поддержки и участия в интересах этих свобод и стремились поддерживать эффективное осуществление и позитивную реформу на национальном уровне. В Организации Объединенных Наций многие субъекты ведут конструктивный диалог с мандатарием и поддерживают его работу на протяжении всех этих лет. Однако наиболее важным является то, что благодаря сотрудничеству с организациями гражданского общества и ключевыми партнерами мандатарии внесли свой вклад в создание движения за поощрение этих свобод.

78. К сожалению, несмотря на то, что можно было бы ожидать, тенденция к сокращению пространства для деятельности гражданского общества не ослабла. Напротив, в настоящее время мир сталкивается с беспрецедентным глобальным кризисом в области здравоохранения, который оказывает разрушительное воздействие на здоровье людей и социально-экономическое положение. Вместо того чтобы задействовать силу гражданского общества, многие правительства воспользовались кризисом для введения дополнительных ограничений прав на свободу мирных собраний и ассоциации, в том числе на способность гражданского общества поддерживать эффективные ответные меры. Однако, несмотря на всю серьезность этих проблем, есть много причин, для того чтобы сохранять надежду и искать конкретные возможности для преобразования того, что ждет нас в будущем. Есть ощущение как срочности, так и надежды. Хотя крайне важно продолжать текущую работу и расширять ее с опорой на успешные стратегии и извлеченные уроки, важно продвигаться вперед в направлении формирования более динамичной и скоординированной повестки дня по защите прав на мирные собрания и ассоциацию во всем мире.

79. Следует стремиться к мобилизации международных и региональных организаций, государств, субъектов гражданского общества и других заинтересованных сторон, чья скоординированная приверженность и действия необходимы для устранения угроз пространству для деятельности гражданского общества и создания благоприятных условий для осуществления этих основных свобод. В рамках этих усилий Специальный докладчик будет стимулировать прогресс в деле осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации.

в отношении социальных и низовых движений, положения женщин и девочек, молодежи и активистов, занимающихся вопросами изменения климата, цифровизации общества, подотчетности и доступа к правосудию, а также защиты трудовых прав. Специальный докладчик будет уделять дополнительное внимание положению в области прав на свободу мирных собраний и ассоциации в контексте выборов, демократических преобразований и в постконфликтных странах, а также во время кризиса, например, вызванного пандемией COVID-19.

80. Кроме того, Специальный докладчик предлагает следующие рекомендации системе, органам и механизмам Организации Объединенных Наций:

a) Совету по правам человека следует продолжать продлевать мандат в предстоящие годы, признавая распространенность нарушений прав на свободу мирных собраний и ассоциации и необходимость привлечения неизменного внимания международного сообщества к расширению тенденции к ограничению пространства для деятельности гражданского общества. Кроме того, Совет должен продолжить обсуждение вопросов, касающихся свободы мирных собраний и ассоциации, а также принятие резолюций, содействующих поощрению и защите этих свобод. Совет должен обеспечить, чтобы в рамках универсального периодического обзора больше внимания уделялось нарушениям и злоупотреблениям обоими правами;

b) Совет и его механизмы договорных органов по правам человека должны следить за соблюдением государствами международных норм и принципов в области прав человека, в том числе в отношении прав на свободу мирных собраний и ассоциации, в контексте чрезвычайных мер, связанных с пандемией COVID-19, и содействовать привлечению к ответственности в случае нарушений;

c) Генеральной Ассамблее и ее политическому форуму высокого уровня по устойчивому развитию следует уделять больше внимания последствиям ограничения пространства для деятельности гражданского общества в интересах достижения целей в области устойчивого развития и предложить всем заинтересованным сторонам руководящие указания относительно того, как обеспечить, чтобы гражданское общество могло вносить вклад в осуществление Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года;

d) необходимо обеспечить значимое участие гражданского общества в рамках всех форумов, платформ и процессов принятия решений Организации Объединенных Наций без дискриминации или неоправданных ограничений;

e) поддержка, оказываемая Организацией Объединенных Наций на местном уровне, включая координаторов-резидентов и страновые группы Организации Объединенных Наций, должна способствовать развитию партнерских отношений с организациями гражданского общества и укреплению стратегий осуществления на национальном уровне норм и стандартов в целях содействия защите этих основных свобод;

f) Комитету по правам человека предлагается обеспечить учет мнений гражданского общества и опыта отдельных лиц на местах при разработке замечания общего порядка № 37 о праве на свободу мирных собраний, как это предусмотрено в статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах;

g) документ Генерального секретаря «Высокое стремление: призыв к действиям в интересах прав человека» должен быть воплощен в конкретные действия и результаты, включая меры по защите участия общественности и пространства для деятельности гражданского общества.

81. Специальный докладчик рекомендует государствам:

а) признать в законодательстве и на практике, что права на свободу мирных собраний и ассоциации являются важнейшими компонентами демократии и устойчивого развития, поскольку они обеспечивают возможности для диалога и плюрализма мнений;

б) обеспечить наличие благоприятных правовых, политических, экономических и социальных условий для свободной деятельности гражданского общества, в том числе путем обеспечения того, чтобы правами на свободу мирных собраний и ассоциации и другими правами человека пользовались все лица без какой-либо дискриминации;

в) обеспечить, чтобы любые ограничения прав на свободу мирных собраний и ассоциации были установлены по закону, когда это необходимо в демократическом обществе, и были соразмерны преследуемой цели;

г) разработать и создать механизм последующих действий с участием гражданского общества и национальных правозащитных учреждений для обеспечения эффективного выполнения рекомендаций, вынесенных мандатариями, в частности после посещения страны;

д) в контексте чрезвычайных мер в связи с COVID-19 обеспечить, чтобы система прав человека, включая права на свободу мирных собраний и ассоциации, являлась частью всех мер реагирования, воздерживаться от введения необоснованных ограничений в отношении прав на мирные собрания и ассоциацию, обеспечить ответственность в случае любого нарушения этих основных свобод.

82. Национальные правозащитные учреждения должны играть определенную роль в поощрении и мониторинге осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации, а также в получении и расследовании заявлений о соответствующих нарушениях и злоупотреблениях в области прав человека.

83. Международные организации и их государства-члены должны активно защищать права на свободу мирных собраний и ассоциации и в случае нарушений, угроз, запугивания или репрессий в отношении отдельных лиц, пользующихся этими свободами, выступать с соответствующими заявлениями. Сообщество доноров, в частности, должно оказывать большее влияние и воздействие на правительства и партнеров в целях поощрения создания благоприятных условий для участия гражданского общества.

84. Региональным правозащитным механизмам следует рассмотреть вопрос об учреждении регионального мандата по поощрению и защите прав на свободу мирных собраний и ассоциации, учитывая глобальную тенденцию к ограничению этих прав и необходимость согласованных глобальных усилий по ее преодолению.

85. Деловые круги должны сотрудничать с гражданским обществом для выработки решений, которые принесут пользу обществу. Деловые круги должны признать значительный вклад гражданского общества в построение демократического, справедливого и равноправного общества, отвечающего интересам предпринимательской деятельности, в силу чего они должны также играть более активную роль в поддержке мер, способствующих расширению пространства для деятельности гражданского общества, и в оказании влияния на них. Кроме того, предприятиям следует взять на себя обязательство применять Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека в целях предотвращения любого неблагоприятного воздействия на права на свободу мирных собраний и ассоциации или оперативного восстановления таких нарушенных прав.

86. Гражданскому обществу рекомендуется работать в сотрудничестве со Специальным докладчиком и другими ключевыми заинтересованными сторонами в целях разработки обновленной повестки дня по защите пространства для деятельности гражданского общества в следующем десятилетии.
